



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 59.997/2/V
du 12 septembre 2016

advies 59.997/2/V
van 12 september 2016

sur

over

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'portant
création d'une plate-forme de
vidéo-protection'

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot oprichting van
een
videobeschermingsplatform'

Le 2 août 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant création d'une plate-forme de vidéo-protection'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 12 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 septembre 2016.

^(*) Par courriel du 5 août 2016.

*

Op 2 augustus 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd met vijftien dagen ^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot oprichting van een videobeschermingsplatform'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 12 september 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 september 2016.

^(*) Bij e-mail van 5 augustus 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Dans un avis 57.573/4 donné le 17 juin 2015 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant création d'une association de fait dans le cadre du déploiement d'un système de vidéo-protection', la section de législation du Conseil d'État a notamment formulé l'observation suivante :

« 1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant création d'une association de fait dans le cadre du déploiement d'un système de vidéo-protection' vise à constituer une plateforme bruxelloise de vidéo-protection (articles 1^{er} et 4) qui comprendrait en son sein un comité stratégique (article 5).

2. La plateforme comprendrait comme membres de droit, notamment (article 4, § 3) ^[1] :

– la Société des transports intercommunaux de Bruxelles, instituée par l'ordonnance du 22 novembre 1990 'relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale,' qui est une société soumise à contrat de gestion ;

– le Service d'incendie et d'aide médicale urgente, institué par l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création d'un Service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale', qui est un OIP ;

– le Port de Bruxelles, institué par l'ordonnance du 3 décembre 1992 'relative à l'exploitation et au développement du canal, du port, de l'avant-port et de leurs dépendances dans la Région de Bruxelles-Capitale', qui est un OIP.

Ces institutions sont créées sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ², rendu applicable à la Région bruxelloise par l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

Comme la section de législation du Conseil d'État le rappelle généralement,

'L'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

'Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Sans préjudice de l'article 87, § 4, il en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle'.

Selon la Cour constitutionnelle,

'En indiquant lui-même dans quelles matières la compétence attribuée aux

¹ Au sein du projet examiné, les membres de droit sont repris à l'article 4, § 4.

² Note de bas de page 1 de l'avis cité : Ci-après « la loi spéciale du 8 août 1980 ».

communautés et aux régions par l'alinéa 1^{er} de l'article 9 ne peut être exercée que par décret, c'est-à-dire en réservant certaines compétences aux autorités législatives des communautés et des régions, le législateur spécial a exprimé une exigence qui doit être considérée comme une règle répartitrice de compétences, au sens de l'article 1^{er}, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

[...] La règle de compétence de l'article 9 précité, aux termes duquel il appartient au législateur décréteur de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de ses établissements propres - [...] - oblige le législateur décréteur à fixer les règles de base. Elle ne l'empêche toutefois pas de confier l'affinement de ces règles de base au pouvoir exécutif³.

Il convient donc d'être particulièrement attentif au fait que c'est au législateur décréteur qu'il appartient de régler la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle de l'Agence pour l'entreprise et l'innovation'.

Dans ces matières, aucun pouvoir normatif ne peut, en principe, être délégué au Gouvernement, ce qui n'empêche évidemment pas que celui-ci arrête des mesures de détail ou de simple exécution ou soit amené à affiner les règles de base déterminées par le législateur⁴.

L'implication d'institutions, créées sur la base de l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, dans la plateforme que le projet envisage de créer ne peut donc prendre la forme d'une association de fait compte tenu des obligations qui pèseront sur elles à la suite de l'entrée en vigueur du projet.

Conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, le dispositif en projet ne peut être envisagé que sur la base d'une ordonnance et doit satisfaire aux exigences de cette obligation.

Enfin, il ne résulte d'aucun texte de nature législative visé au préambule que le projet d'arrêté puisse y trouver un fondement juridique ».

Dans la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

³ Note de bas de page 2 de l'avis cité : Note de bas de page 3 de l'avis 53.940/2 : Voir C.C., 31 mai 2001, n° 75/2001, B.10 et B.11 ; s'agissant, dans le cadre de l'article 9 de la loi spéciale, de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, voir aussi C.C., 14 juillet 1997, n° 39/97, B.5.2 à B.5.3.3 ; lu dans la perspective de l'arrêt n° 75/2001, et dans la mesure où l'habilitation qui était donnée au Gouvernement ne revenait à rien d'autre qu'à lui permettre de concrétiser une règle de base arrêtée par le législateur, il ne peut être déduit de l'arrêt n° 39/97 que les matières réservées au législateur décréteur par l'article 9 de la loi spéciale pourraient toujours être déléguées au Gouvernement à la condition que les arrêtés pris par celui-ci soient confirmés par le législateur.

⁴ Note de bas de page 3 de l'avis cité : Avis 53.940/2 donné le 11 septembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 28 novembre 2013 'portant création de l'Agence pour l'Entreprise et l'Innovation, en abrégé : A.E.I.' (Doc. parl., Parl. wall., 2013-2014, n° 876/1, pp. 14-17). Voir également, notamment, l'avis 56.710/2 donné le 5 novembre 2014 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2015 'portant assentiment à l'accord de coopération du 18 avril 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la Structure de Coordination de l'information patrimoniale' (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-2015, n° A-77, pp. 6-15) ; l'avis 56.733/2 donné le 12 novembre 2014 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 28 mai 2015 'créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale' (Doc. parl., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2014-2015, n° A-118, pp. 26-29) ; l'avis 56.754/2 donné le 3 novembre 2014 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Communauté française du 17 décembre 2014 'portant diverses mesures relatives aux fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, aux dotations et subventions à certains organismes sous contrat de gestion, à l'enseignement obligatoire et de promotion sociale, aux Infrastructures, à l'Enfance, à la Culture, à la Jeunesse, aux conditions d'octroi de l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers, à l'Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur, au financement de l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire et à la Recherche' (Doc. parl., Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 47/1, pp. 61-84, observation sous l'article 27).

sur l'arrêté en projet, il est fait état de ce qu'en réponse à l'avis 57.573/4, qui observait l'absence de fondement légal à adopter le texte examiné, « il a été proposé de développer plus avant et de clarifier la référence à la base légale ».

L'auteur du projet expose ainsi dans le rapport explicatif du projet d'arrêté que celui-ci

« est pris en exécution de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation de caméras de surveillance, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 mai 2014 relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de service régional ainsi que de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Il se fonde également sur l'ordonnance du 28 mai 2015 créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale. Par ailleurs, l'arrêté a été amendé et explicité conformément aux observations émises par le Conseil d'État dans son avis n° 57.573/4 du 17 juin 2015 ».

Dès lors que ni ce rapport, ni le préambule du projet⁵ n'indique expressément quelles dispositions de ces textes législatifs constituent les fondements légaux de l'arrêté en projet, il a été demandé au délégué du Ministre de préciser quelles étaient ces dispositions légales et en quoi elles procurent compétence au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour adopter l'arrêté examiné.

Le délégué du Ministre a transmis à la section de législation ce qui suit :

« 1. Le projet d'arrêté portant création d'une plate-forme de vidéo-protection se fonde, notamment, sur l'ordonnance du 8 mai 2014 portant création et organisation d'un intégrateur de services régional.

Transposant en Région de Bruxelles-capitale la directive européenne concernant la réutilisation des informations du secteur public, cette ordonnance désigne, en son article 8, le CIRB comme intégrateur de services régional. Aux termes de l'article 9, cet intégrateur est chargé d'assurer les échanges de données entre les différents acteurs publics. A ce titre, il est investi d'une série de missions liées notamment à l'élaboration technique et à la sécurisation de ces échanges.

L'article 13 de l'ordonnance précitée précise, en outre, que le CIRB peut :

‘agir en tant que sous-traitant, au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, des services publics participants concernés dans le cadre de la mutualisation des services régionaux, notamment, en matière de vidéosurveillance et ce, sans préjudice des compétences de la Commission de la protection de la vie privée en la matière’.

Le législateur décréte permet expressément au CIRB d'agir comme sous-traitant, au sens de la loi sur la protection de la vie privée, d'institutions publiques qui mutualisent leurs images de vidéosurveillance. Le CIRB peut à cet égard s'associer avec des personnes morales de droit public ou privé conformément à l'article 27, §1er, al. 5 de la loi du 21 août 1987, qui dispose que

⁵ Dans ce préambule, en comparaison avec le préambule du projet ayant donné lieu à l'avis 57.573/4, seul a été ajoutée, comme texte de nature législative, « la loi spéciale sur la sixième réforme de l'État du 6 janvier 2014 qui accroît les compétences régionales en matière de sécurité ».

‘Pour l’accomplissement de ses missions, le Centre peut négocier et conclure des conventions avec les organismes visés au premier alinéa et collaborer ou s’associer avec des personnes morales de droit public ou privé, et notamment avec des centres informatiques’.

L’ordonnance précitée institue, par ailleurs, une Commission de contrôle bruxelloise qui autorise et contrôle tout échange de données dans le cadre de la mutualisation des services régionaux, notamment en matière de vidéosurveillance, afin d’éviter toute utilisation illégale des images.

2. Le projet de mutualisation fait application de ce cadre légal précité :

– La plateforme bruxelloise de vidéo-protection constitue la mise en œuvre du principe visé à l’article 2, 2° de l’ordonnance « l’organisation d’échanges mutuels de données électroniques entre les services publics participants entre eux et entre les services publics participants et les intégrateurs de services, ainsi que la mise à disposition intégrée de ces données ». Le projet de mutualisation d’images de caméras de vidéo-protection entre donc dans les missions dévolues à l’intégrateur de services.

– Les images de caméras de vidéo-protection qui seront mutualisées via le réseau IRISnet peuvent être incluses dans la définition de « données », au sens de l’article 2, 3° de l’ordonnance ;

– Le projet de mutualisation s’effectuera notamment via un réseau de systèmes informatiques et connexions réseau des services publics participants et de l’intégrateur de services régional, au sens de l’article 2, 8° de l’ordonnance ;

– Le système de mutualisation repose sur des principes simples de centralisation des images et de postes connectés au système configuré conformément aux autorisations délivrées par la Commission de contrôle bruxelloise et aux finalités qu’elle détermine (article 3 du projet d’arrêté). Tout échange s’opère ainsi sous le contrôle de la Commission de contrôle bruxelloise conformément à l’article 31, § 1^{er}, 2° de l’ordonnance ;

– Le CIRB assume les obligations essentielles du projet en sa qualité de gestionnaire de la plate-forme. La plupart des missions qui lui sont confiées correspondent à celles dévolues au CIRB en vertu des articles 9 et 13 de l’ordonnance à savoir notamment :

o Agir en qualité de sous-traitant au sens de la loi vie privée des membres de la plate-forme pour la mutualisation de leurs images de vidéosurveillance (article 16 du projet d’arrêté – article 13 de l’ordonnance) ;

o Traite et assure le suivi des demandes d’attribution de profils et d’accès des utilisateurs du logiciel de gestions d’images (article 11, 2° du projet d’arrêté – article 9, 10° de l’ordonnance) ;

o Définir notamment les exigences techniques et fonctionnelles nécessaires à la mise en œuvre du système de mutualisation d’images (article 8 du projet d’arrêté – article art. 9.5° de l’ordonnance). Le CIRB est assisté dans ces missions techniques par l’exploitant du réseau, IRISnet scrl qui agit en qualité de sous-traitant du CIRB (article 12 du projet d’arrêté).

3. Outre les compétences énumérées ci-dessus, le CIRB veille au respect des obligations découlant des législations pertinentes en matière de protection de la vie privée, en ce compris la loi relative à l’installation des caméras de surveillance, et des décisions de la Commission de contrôle bruxelloise. Il assiste notamment les membres pour l’introduction des déclarations auprès de la Commission pour la protection de la vie privée concernant leurs nouvelles caméras de surveillance (article 10 du projet d’arrêté).

4. Par leur intégration à la plate-forme de vidéo-protection, les membres ne voient pas leur statut modifié quant au traitement de données. Ils conservent leur qualité de responsable du traitement des images recueillies par leurs caméras de surveillance (article 17 du projet d'arrêté). La Commission de contrôle bruxelloise assure, à cet égard, le respect des finalités autorisées de traitements des images par les membres de la plate-forme bruxelloise, notamment lors de la visualisation en temps réel qui est, eu égard à son caractère sensible, strictement réglementée. Les membres ne doivent dès lors pas prendre en compte d'autres finalités dans leur traitement.

Notons, en outre, que tous les membres ne sont pas « récepteurs ». La STIB se limite ainsi à mettre à disposition ses images, via une passerelle spécifique (articles 5 et 16 du projet d'arrêté), et ses images ne sont, en outre, pas conservées dans les centres de traitement de données de la région de Bruxelles-Capitale (article 16 du projet d'arrêté).

Le rôle de BPS, membre de droit de la plate-forme de vidéo-protection, est également important dès lors qu'il est 'receveur universel' de toutes les images mutualisées. Selon l'article 4, § 4 de l'ordonnance du 28 mai 2015 instituant BPS le Gouvernement peut habiliter celui-ci à intervenir dans les matières relevant des compétences visées à l'article 4, § 1, al. 2 et 3 et, par conséquent, en matière de coordination des politiques de sécurité, d'observation et d'enregistrement de la criminalité ainsi que dans la planification d'urgence.

5. Le projet de mutualisation d'images de caméras de vidéo-protection est ainsi pris en exécution de l'ordonnance instituant un intégrateur de services régional ainsi que de la loi caméras et de la loi sur la protection de la vie privée s'agissant des aspects relatifs à la protection de la vie privée ».

La section de législation constate que l'objectif est le même à savoir la création d'une association de fait « plate-forme de vidéo-protection »⁶.

La section de législation n'aperçoit pas quelles dispositions parmi les fondements légaux invoqués habiliteraient le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à adopter l'arrêté en projet et elle n'aperçoit pas davantage quelles autres dispositions pourraient lui fournir un fondement légal.

Partant, les observations formulées dans l'avis 57.573/4 restent pertinentes et le projet n'a pas été examiné plus avant.

*

⁶ Article 2, 9°, du projet.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. In advies 57.573/4, op 17 juni 2015 gegeven over een ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot oprichting van een feitelijke vereniging met het oog op de uitrol van een videobeveiligingssysteem’ heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State onder meer de volgende opmerking geformuleerd:

“1. Het ontwerpbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot oprichting van een feitelijke vereniging met het oog op de uitrol van een videobeveiligingssysteem’ strekt ertoe een Brussels videobeveiligingsplatform in te stellen (artikelen 1 en 4) dat een strategisch comité zou omvatten (artikel 5).

2. Onder andere de volgende instanties zouden van rechtswege lid zijn van dat platform (artikel 4, § 3):^[1]

– de Maatschappij voor Intercommunaal Vervoer van Brussel, opgericht bij de ordonnantie van 22 november 1990 ‘betreffende de organisatie van het openbaar vervoer in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’, waarvoor een beheersovereenkomst geldt;

– de Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, opgericht bij de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp’, die een ION is;

– de Haven van Brussel, opgericht bij de ordonnantie van 3 december 1992 ‘betreffende de exploitatie en de ontwikkeling van het kanaal, de haven, de voorhaven en de aanhorigheden ervan in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest’, die een ION is.

Die instellingen zijn opgericht op grond van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’,² dat bij artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toepasselijk is gemaakt.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State merkt in dat verband doorgaans het volgende op:

‘Artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen luidt als volgt:

‘In de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, kunnen de Gemeenschappen en de Gewesten gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen oprichten of kapitaalsparticipaties nemen.

¹ In het voorliggende ontwerp worden de leden van rechtswege vermeld in artikel 4, § 4.

² Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Hierna “de bijzondere wet van 8 augustus 1980” genoemd.

Het decreet kan aan voornoemde organismen rechtspersoonlijkheid toekennen en hun toelaten kapitaalsparticipaties te nemen. Onverminderd artikel 87, § 4, regelt het hun oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht.'

Het Grondwettelijk Hof stelt het volgende:

'Door zelf aan te geven in welke aangelegenheden de bij het eerste lid van artikel 9 aan de gemeenschappen en de gewesten toegewezen bevoegdheid slechts bij decreet kan worden uitgeoefend, dit wil zeggen door sommige bevoegdheden aan de wetgevende overheden van de gemeenschappen en de gewesten voor te behouden, heeft de bijzondere wetgever een eis tot uitdrukking gebracht die moet worden beschouwd als een bevoegdheidverdelende regel in de zin van artikel 1, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

(...) De bevoegdheidsregel van voormeld artikel 9, luidens hetwelk het aan de decreetgever staat de oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht van de eigen instellingen te regelen – (...) – verplicht de decreetgever ertoe de basisregels daarvan vast te stellen. Die regel staat evenwel niet eraan in de weg dat hij de nadere uitwerking van die basisregels aan de uitvoerende macht overlaat.'³

Er moet dus bijzondere aandacht worden besteed aan het feit dat de decreetgever bevoegd is de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, en de werking van alsook het toezicht op het 'Agentschap Ondernemen en Innoveren' te regelen.

In die aangelegenheden kan in principe geen enkele regelgevende bevoegdheid aan de Regering worden gedelegeerd, wat er uiteraard niet aan in de weg staat dat zij maatregelen uitvaardigt inzake detailkwesties of in verband met de loutere tenuitvoerlegging, of dat ze de basisregels die de wetgever heeft vastgesteld, verder verfijnt.'⁴

³ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Voetnoot 3 van advies 53.940/2: Zie GwH 31 mei 2001, nr. 75/2001, B.10 en B.11; zie in verband met de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in het kader van artikel 9 van de bijzondere wet, tevens GwH 14 juli 1997, nr. 39/97, B.5.2 tot B.5.3.3; in het licht van arrest nr. 75/2001 en voor zover de machtiging verleend aan de Regering louter inhield dat de Regering een basisregel ten uitvoer kon leggen die de wetgever had uitgevaardigd, kan uit arrest nr. 39/97 niet worden afgeleid dat de aangelegenheden die krachtens artikel 9 van de bijzondere wet alleen door de decreetgever geregeld kunnen worden, nog steeds zouden kunnen worden gedelegeerd aan de Regering op voorwaarde dat de besluiten van die Regering door de wetgever worden bekrachtigd.

⁴ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Advies 53.940/2, op 11 september 2013 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van het Waals Gewest van 28 november 2013 'houdende oprichting van het "Agence pour l'Entreprise et l'Innovation" (Agentschap Ondernemen en Innoveren), afgekort: A.E.I.' (Parl.St. W.Parl. 2013-14, nr. 876/1, 14-17). Zie tevens inzonderheid advies 56.710/2, op 5 november 2014 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 maart 2015 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 18 april 2014 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de Coördinatiestructuur voor patrimoniuminformatie' (Parl.St. Br.Parl. 2014-15, nr. A-77, 6-15); advies 56.733/2, op 12 november 2014 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de ordonnantie van 28 mei 2015 'tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht' (Parl.St. Br.Parl. 2014-15, nr. A-118, 26-29); advies 56.754/2, op 3 november 2014 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het programmadecreet van de Franse Gemeenschap van 17 december 2014 'houdende diverse maatregelen betreffende de begrotingsfondsen opgenomen in de algemene uitgavenbegroting van de Franse Gemeenschap, de dotaties en subsidies toegekend aan sommige instellingen met een beheersovereenkomst, het leerplichtonderwijs en het onderwijs voor sociale promotie, de Infrastructuur, het Kleine Kind, de Cultuur, de Jeugd, de voorwaarden voor de toekenning van de gelijkwaardigheid van diploma's en studiegetuigschriften uit het buitenland, de "Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur (ARES)", de financiering van het universitair hoger onderwijs en het Onderzoek' (Parl.St. Fr.Parl. 2014-15, nr. 47/1, 61-84, opmerking betreffende artikel 27).

Aan de betrokkenheid van de instellingen die op grond van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn opgericht, in het platform dat bij het ontwerp wordt opgericht, kan dus niet de vorm van een feitelijke vereniging worden gegeven, gelet op de verplichtingen die na de inwerkingtreding van het ontwerp op die instellingen zullen rusten.

Overeenkomstig artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kan het ontworpen dispositief dus enkel worden geconcipieerd op basis van een ordonnantie, en moet het dus aan die verplichting voldoen.

Ten slotte blijkt uit geen enkele wetgevende tekst die in de aanhef wordt vermeld, dat het ontwerpbesluit daaraan zijn rechtsgrond kan ontlelen.”

In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering over het ontworpen besluit wordt aangegeven dat in antwoord op advies 57.573/4, waarin werd opgemerkt dat geen rechtsgrond voorhanden was om de voorliggende tekst aan te nemen, “werd voorgesteld om de referentie naar de wettelijke basis voor het nemen van een besluit verder uit te werken en te verduidelijken”.

Zo merkt de steller van het ontwerp in het toelichtend verslag bij het ontwerpbesluit op dat het besluit

“wordt genomen met toepassing van de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's, de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 8 mei 2014 betreffende de oprichting en de organisatie van een gewestelijke dienstenintegrator alsook van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Het besluit is tevens gebaseerd op de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht. Het Besluit werd overigens geamendeerd en geëxpliciteerd overeenkomstig de opmerkingen die de Raad van State heeft uitgegeven in advies nr. 57.573/4 van 17 juni 2015.”

Aangezien noch in dat verslag, noch in de aanhef van het ontwerp⁵ uitdrukkelijk wordt aangegeven welke bepalingen van die wetteksten de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormen, is aan de gemachtigde van de minister gevraagd om te preciseren om welke wetsbepalingen het ging en in welk opzicht ze aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de bevoegdheid verlenen om het voorliggende besluit vast te stellen.

De gemachtigde van de minister heeft aan de afdeling Wetgeving het volgende meegedeeld:

“1. Le projet d'arrêté portant création d'une plate-forme de vidéo-protection se fonde, notamment, sur l'ordonnance du 8 mai 2014 portant création et organisation d'un intégrateur de services régional.

Transposant en Région de Bruxelles-capitale la directive européenne concernant la réutilisation des informations du secteur public, cette ordonnance désigne, en son article 8, le CIRB comme intégrateur de services régional. Aux termes de l'article 9, cet intégrateur

⁵ In vergelijking met de aanhef van het ontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot advies 57.573/4 is “de bijzondere wet met betrekking tot de zesde staatshervorming van 6 januari 2014 houdende uitbreiding van de gewestelijke bevoegdheden op veiligheidsgebied” de enige wetgevende tekst die in de aanhef van dit ontwerp is toegevoegd.

est chargé d'assurer les échanges de données entre les différents acteurs publics. A ce titre, il est investi d'une série de missions liées notamment à l'élaboration technique et à la sécurisation de ces échanges.

L'article 13 de l'ordonnance précitée précise, en outre, que le CIRB peut:

‘agir en tant que sous-traitant, au sens de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel, des services publics participants concernés dans le cadre de la mutualisation des services régionaux, notamment, en matière de vidéosurveillance et ce, sans préjudice des compétences de la Commission de la protection de la vie privée en la matière’.

Le législateur décretaal permet expressément au CIRB d'agir comme sous-traitant, au sens de la loi sur la protection de la vie privée, d'institutions publiques qui mutualisent leurs images de vidéosurveillance. Le CIRB peut à cet égard s'associer avec des personnes morales de droit public ou privé conformément à l'article 27, § 1er, al. 5 de la loi du 21 août 1987, qui dispose que

‘Pour l'accomplissement de ses missions, le Centre peut négocier et conclure des conventions avec les organismes visés au premier alinéa et collaborer ou s'associer avec des personnes morales de droit public ou privé, et notamment avec des centres informatiques’.

L'ordonnance précitée institue, par ailleurs, une Commission de contrôle bruxelloise qui autorise et contrôle tout échange de données dans le cadre de la mutualisation des services régionaux, notamment en matière de vidéosurveillance, afin d'éviter toute utilisation illégale des images.

2. Le projet de mutualisation fait application de ce cadre légal précité:

– La plateforme bruxelloise de vidéo-protection constitue la mise en œuvre du principe visé à l'article 2, 2° de l'ordonnance “l'organisation d'échanges mutuels de données électroniques entre les services publics participants entre eux et entre les services publics participants et les intégrateurs de services, ainsi que la mise à disposition intégrée de ces données”. Le projet de mutualisation d'images de caméras de vidéo-protection entre donc dans les missions dévolues à l'intégrateur de services.

– Les images de caméras de vidéo-protection qui seront mutualisées via le réseau IRISnet peuvent être incluses dans la définition de “données”, au sens de l'article 2, 3° de l'ordonnance;

– Le projet de mutualisation s'effectuera notamment via un réseau de systèmes informatiques et connexions réseau des services publics participants et de l'intégrateur de services régional, au sens de l'article 2, 8° de l'ordonnance;

– Le système de mutualisation repose sur des principes simples de centralisation des images et de postes connectés au système configuré conformément aux autorisations délivrées par la Commission de contrôle bruxelloise et aux finalités qu'elle détermine (article 3 du projet d'arrêté). Tout échange s'opère ainsi sous le contrôle de la Commission de contrôle bruxelloise conformément à l'article 31, § 1^{er}, 2° de l'ordonnance;

– Le CIRB assume les obligations essentielles du projet en sa qualité de gestionnaire de la plate-forme. La plupart des missions qui lui sont confiées correspondent à celles dévolues au CIRB en vertu des articles 9 et 13 de l'ordonnance à savoir notamment:

o Agir en qualité de sous-traitant au sens de la loi vie privée des membres de la plate-forme pour la mutualisation de leurs images de vidéosurveillance (article 16 du projet d'arrêté – article 13 de l'ordonnance);

o Traite et assure le suivi des demandes d'attribution de profils et d'accès des utilisateurs du logiciel de gestion d'images (article 11, 2° du projet d'arrêté – article 9, 10° de l'ordonnance);

o Définir notamment les exigences techniques et fonctionnelles nécessaires à la mise en œuvre du système de mutualisation d'images (article 8 du projet d'arrêté – article art. 9.5° de l'ordonnance). Le CIRB est assisté dans ces missions techniques par l'exploitant du réseau, IRISnet srl qui agit en qualité de sous-traitant du CIRB (article 12 du projet d'arrêté).

3. Outre les compétences énumérées ci-dessus, le CIRB veille au respect des obligations découlant des législations pertinentes en matière de protection de la vie privée, en ce compris la loi relative à l'installation des caméras de surveillance, et des décisions de la Commission de contrôle bruxelloise. Il assiste notamment les membres pour l'introduction des déclarations auprès de la Commission pour la protection de la vie privée concernant leurs nouvelles caméras de surveillance (article 10 du projet d'arrêté).

4. Par leur intégration à la plate-forme de vidéo-protection, les membres ne voient pas leur statut modifié quant au traitement de données. Ils conservent leur qualité de responsable du traitement des images recueillies par leurs caméras de surveillance (article 17 du projet d'arrêté). La Commission de contrôle bruxelloise assure, à cet égard, le respect des finalités autorisées de traitements des images par les membres de la plate-forme bruxelloise, notamment lors de la visualisation en temps réel qui est, eu égard à son caractère sensible, strictement réglementée. Les membres ne doivent dès lors pas prendre en compte d'autres finalités dans leur traitement.

Notons, en outre, que tous les membres ne sont pas “récepteurs”. La STIB se limite ainsi à mettre à disposition ses images, via une passerelle spécifique (articles 5 et 16 du projet d'arrêté), et ses images ne sont, en outre, pas conservées dans les centres de traitement de données de la région de Bruxelles-Capitale (article 16 du projet d'arrêté).

Le rôle de BPS, membre de droit de la plate-forme de vidéo-protection, est également important dès lors qu'il est ‘receveur universel’ de toutes les images mutualisées. Selon l'article 4, § 4 de l'ordonnance du 28 mai 2015 instituant BPS le Gouvernement peut habiliter celui-ci à intervenir dans les matières relevant des compétences visées à l'article 4, § 1, al. 2 et 3 et, par conséquent, en matière de coordination des politiques de sécurité, d'observation et d'enregistrement de la criminalité ainsi que dans la planification d'urgence.

5. Le projet de mutualisation d'images de caméras de vidéo-protection est ainsi pris en exécution de l'ordonnance instituant un intégrateur de services régional ainsi que de la loi caméras et de la loi sur la protection de la vie privée s'agissant des aspects relatifs à la protection de la vie privée.”

De afdeling Wetgeving stelt vast dat hetzelfde doel wordt beoogd, namelijk de oprichting van de feitelijke vereniging “videobeschermingsplatform”.⁶

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk welke bepalingen van de aangevoerde rechtsgronden de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zouden machtigen om het ontworpen

⁶ Artikel 2, 9°, van het ontwerp.

besluit vast te stellen en het is haar evenmin duidelijk welke andere bepalingen een rechtsgrond zouden kunnen opleveren voor dat besluit.

Bijgevolg blijven de opmerkingen die in advies 57.573/4 zijn geformuleerd relevant en is het ontwerp niet verder onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY